
Institution et recompositions territoriales

Bernard Morel



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rives/1873>

DOI : 10.4000/rives.1873

ISBN : 978-2-8218-0038-0

ISSN : 2119-4696

Éditeur

TELEMME - UMR 6570

Édition imprimée

Date de publication : 15 février 2005

Pagination : 13-23

ISSN : 2103-4001

Référence électronique

Bernard Morel, « Institution et recompositions territoriales », *Rives nord-méditerranéennes* [En ligne], 20 | 2005, mis en ligne le 25 juin 2008, consulté le 22 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rives/1873> ; DOI : 10.4000/rives.1873

Ce document a été généré automatiquement le 22 avril 2019.

© Tous droits réservés

Institution et recompositions territoriales

Bernard Morel

- 1 DEPUIS quelques années, on assiste à un véritable mouvement de recomposition des territoires. L'agencement républicain traditionnel (État-département - commune) a été remis en question, d'abord avec l'apparition en 1982 de la région, et ensuite avec la création de différentes structures territoriales qui, de la loi Joxe de 1992 à la loi SRU, ne sont pas toujours de même nature mais ont suscité une certaine confusion. Confusion pour les habitants, confusion aussi pour les responsables élus qui ne savent pas toujours détecter qui fait quoi avec comme conséquence la multiplication des financements croisés. Le processus n'est pas seulement français, mais il a sans aucun doute revêtu en France une place plus singulière qu'ailleurs. Cela tient à l'histoire centralisatrice de la France et à l'évolution de la démocratie française. La suppression en 1982 de la tutelle a transformé les échelons territoriaux qui étaient essentiellement des « territoires » de gestion de la chose publique en « territoires essentiels » de la vie démocratique.

Origine des recompositions territoriales

- 2 Les recompositions territoriales s'inscrivent dans le prolongement des lois de décentralisation des premières années du septennat de François Mitterrand. Ces lois avaient pour objectif de repenser l'équilibre général des relations entre l'État dont la tradition avait fait le seul détenteur de l'intérêt général, et les collectivités territoriales, de rapprocher l'administration des citoyens, le pouvoir décisionnel des territoires. L'archaïsme de ces relations apparaissait depuis longtemps comme un obstacle à la modernisation et au développement du pays. Et le général De Gaulle lui-même ne s'était pas privé pour le souligner de 1967 à 1969. La crise de la société qu'avait exprimée avec force le mouvement de mai 68 se dédoublait dans « une crise de l'État » à travers l'aspiration à « la libération des énergies ». D'une certaine manière, c'est en partie le refus

d'un « État en crise » parce qu'incapable d'être ce qu'il revendiquait, à savoir être le porteur unique de l'intérêt général, qui a suscité le processus de décentralisation.

- 3 C'est la raison pour laquelle le premier gouvernement de gauche s'est attaqué, dès les premiers mois de son exercice, à le réformer en s'attaquant aux deux objectifs fondamentaux³ : la recherche de l'efficacité de l'État républicain, le développement de la démocratie. Et le 8 juillet 1981, dans son discours de politique générale qui ouvrait son deuxième gouvernement, Pierre Mauroy disait⁴ : « une France responsable, c'est aussi un pays qui doit désormais enraceriner l'unité de la République dans la diversité et la responsabilité de ses collectivités locales. Il s'agit donc de faire disparaître l'image d'une France centralisée à l'extrême, enfermée dans la rigidité de ses textes, de ses règlements et de ses circulaires. »
- 4 Si la décentralisation et les recompositions territoriales s'inscrivaient dans une réponse à l'inefficacité de l'État centralisé et donc à sa crise, elles se voulaient aussi l'instrument d'une démocratisation accrue de la vie publique. Ainsi, lorsque le 27 juillet 1981, Gaston Defferre présente les lois de décentralisation aux députés, il définit d'emblée « les deux principes qui se complètent et sont à la base de cette grande transformation politique et administrative⁵ : la liberté et la responsabilité ».
- 5 Cette démarche n'était pas neuve. Déjà, en 1945, Vincent Auriol, dans un texte largement oublié, « Hier demain », proposait une armature territoriale et un nouvel équilibre entre l'État et les collectivités, très proche – mais encore plus décentralisatrice – de celle présentée par Gaston Defferre. « Le pouvoir central, disait-il, ne peut tout voir ni tout entreprendre. Sa fonction est de direction et d'équilibre, de sécurité et d'harmonie... Mais, il étouffe s'il prétend tout régler ».
- 6 La décentralisation a produit les effets qu'elle avait été censée produire. En ce sens, on peut parler d'un réel succès. Elle a redonné un nouvel élan à l'action des collectivités territoriales. Elle a permis de redéfinir les relations entre l'État et les collectivités territoriales et, sans produire de réels bouleversements dans l'ordre des choses, elle a contribué à moderniser l'État.
- 7 Mais cet élan démocratique et cette modernisation de l'État ont aussi produit des effets déstabilisateurs de la gestion publique. Sans entrer dans les détails, on peut en évoquer au moins quatre.
- 8 C'est au niveau des communes que l'effet de la décentralisation s'est fait le plus sentir en donnant aux élus une plus large autonomie à travers les compétences en matière d'urbanisme, ce qui s'est traduit par un regain de dynamisme dont la manifestation la plus redoutable a été le développement d'une concurrence territoriale entre communes voisines, souvent préjudiciable au développement global des territoires.
- 9 En même temps, la volonté des régions à s'inscrire dans le nouveau jeu institutionnel les a conduites à chercher les moyens de développer des politiques territoriales leur permettant d'acquérir une réelle dimension de proximité. Dans une certaine mesure, elles ont cherché à transformer leur compétence en matière d'aménagement du territoire en une compétence d'aménagement des territoires.
- 10 Ces deux premiers effets conjugués ont été accentués par l'émergence d'une véritable prise conscience par des acteurs locaux non-institutionnels du rôle qu'ils pourraient jouer dans la définition d'objectifs territoriaux, que cela soit en matière économique (mobilisation pour le développement rural face à l'exode rural...) ou en matière culturelle

(développement du mouvement associatif...). Les lois de décentralisation ont, d'une certaine manière, ouvert la voie à une démocratie plus participative.

- 11 Enfin, dans ce maelström institutionnel, l'État et ses représentants locaux, ayant perdu leurs repères traditionnels, ont souvent été pris de court et contraints à improviser des réponses techniques peu ou mal validés, donc particulièrement fragiles au regard du droit.
- 12 Face à cette situation et tenant compte de plus de dix ans d'expériences, le législateur a cherché à mettre un peu d'ordre dans cette modernité dont on sait qu'elle est à la fois mouvement et incertitude. Cette mise en ordre cherchait donc à tenir compte de deux données essentielles¹² : la recherche de cohérence et le soutien à de nouvelles formes de participation des citoyens à la vie locale. C'est au niveau des collectivités locales que cette ambition a d'abord été recherchée. Cela a fait l'objet de la loi du 6 février 1992, dite loi Joxe qui constituait la première tentative pour organiser l'intercommunalité et définir une nouvelle citoyenneté locale. Elle représentait une très grande évolution, mais le résultat n'a pas été à la hauteur de l'ambition en raison des réticences que cette réorganisation administrative a rencontrées sur de nombreux points. Et par ailleurs, elle ne répondait pas à l'attente en matière de redéfinition du rôle de l'État.
- 13 C'est à cette question essentielle qu'a voulu répondre la loi Pasqua du 4 février 1995. Celle-ci laissait juridiquement de côté le problème des réformes institutionnelles locales pour ne s'intéresser qu'à l'aménagement du territoire, mais ce faisant elle participait du débat sur la réforme institutionnelle. En fait, elle donnait trois orientations fondamentales. Elle réaffirmait le rôle central de l'État en matière d'aménagement du territoire à travers la mise en place d'un Schéma National d'Aménagement du Territoire qui se serait imposé aux collectivités territoriales. Elle permettait à l'État d'intervenir de manière prescriptive sur des territoires très sensibles avec la création des Directives Territoriales d'Aménagement. Elle « inventait » une nouvelle manière d'aménager les territoires qui associerait les acteurs locaux à travers la définition de territoires de projet, les pays et les agglomérations, dont le rôle était encore très ambigu.

Les recompositions territoriales

- 14 Les recompositions territoriales s'inscrivent donc dans le cadre général du processus de décentralisation, amorcé en 1982. Celui-ci n'a pas eu simplement pour effet de réorganiser les pouvoirs locaux. Il s'est traduit par l'émergence progressive d'une véritable volonté de réadapter les territoires sur une double base¹³ : la recherche de l'efficacité et de la cohérence¹⁴ ; le souci démocratique d'associer les acteurs locaux à la vie publique. Un immense travail législatif a donc été fait à partir de 1998 en prolongement des lois Joxe et Pasqua pour harmoniser les démarches et répondre à trois préoccupations.
- 15 a) Le souci d'efficacité dans la gestion locale. Cela fera l'objet à la fois de la loi sur les intercommunalités du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement et de la loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain (SRU) de 2000, dite loi Gayssot-Besson.
- 16 L'objectif de la loi Chevènement était de rechercher des cohérences institutionnelles, visant à mettre de la rationalité dans la gestion des collectivités territoriales et de moderniser la carte administrative de la France. Une des initiatives majeures de la loi Chevènement est d'avoir simplifié les dispositifs de regroupement des communes de la loi

Joxe en incitant financièrement au regroupement sous forme d'EPCI sur des bases financières et en définissant clairement des compétences partagées.

- 17 L'objectif de la loi SRU était de créer une cohérence planificatrice en liant dans le cadrage réglementaire de la politique urbaine l'aménagement, l'habitat et les déplacements sur un périmètre de solidarité¹⁷: l'agglomération.
- 18 b) Le souci d'aménagement des territoires qui va conforter la logique des pays et des agglomérations. Il sera porté par la loi d'orientation d'aménagement et de développement du territoire du 21 juin 1999, dite loi Voynet, qui viendra corriger la loi d'orientation d'aménagement du territoire, dite loi Pasqua du 4 février 1995. L'objectif de la loi Voynet était de rechercher des cohérences territoriales permettant de faire émerger des dynamiques communes aux territoires en associant à la démarche l'ensemble des acteurs à travers l'esquisse de démocratie participative que représentent les conseils de développement. La volonté du législateur était à l'évidence de prendre en considération les énergies locales qui se sont exprimées sur les territoires. Une des initiatives majeures des lois Pasqua et Voynet a donc été de créer des territoires de projet, les pays et les agglomérations, à l'initiative des acteurs locaux (élus et acteurs de terrain), dont le périmètre est lié à la mise en œuvre d'un projet commun défini, selon la loi, dans une Charte de développement sur une base assez imprécise et dont l'animation a été confiée à un conseil de développement, censé regrouper « les forces vives » des territoires. L'instrument juridique des territoires de projet est le contrat.
- 19 c) Le souci de cohérence qui sera présent à travers la mise en place de documents d'orientation et de programmation¹⁸: schémas de services collectifs qui viennent remplacer le Schéma National d'Aménagement du Territoire, Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRADT) dont la responsabilité a été dévolue aux Régions, Directives Territoriales d'Aménagement sur des territoires sensibles et conflictuels dont la responsabilité incombe à l'État. On notera toutefois que si le SRADT n'a aucun caractère prescriptif, le respect des DTA, validées en Conseil d'État s'impose à toutes les formes de planification. Enfin ce souci de cohérence s'exprimera à travers le renforcement de la logique contrat de plan Etat-Région pour la définition des CPER 2000-2006.
- 20 La pratique depuis 1999 appelle une réflexion. Le législateur a pris le risque, comme cela avait d'ailleurs été souligné lors des débats au Parlement, d'opposer deux types de territoires, les territoires de projets et les territoires de gestion, et à travers cette opposition d'infléchir les formes de la démocratie, en donnant à la démocratie de participation une place reconnue qu'elle n'avait pas jusqu'alors.

Conséquences des recompositions territoriales

- 21 Les recompositions territoriales, telles qu'elles ressortent du processus de décentralisation de 1982 et des nouveaux cadres législatifs issus des lois de 1999 et 2000, sont, pour une large part, une réponse à la crise de l'État dans le cadre des nouvelles données générées par l'internationalisation des échanges et par la globalisation. Mais les territoires ne sont pas seulement « des objets géographiques et administratifs ». Ce sont des échelons d'exercice de la vie démocratique. À ce titre, ils tirent leur légitimité du suffrage universel, mais ils se veulent aussi porteurs de formes nouvelles de démocratie de proximité. En ce sens, ils présentent une rupture avec la conception traditionnelle de l'État, méfiant à l'égard des pouvoirs locaux suspects d'être des contre-pouvoirs et

cantonnés dans un rôle gestionnaire. Les recompositions territoriales s'inscrivent donc dans une double perspective : l'efficacité gestionnaire et l'avancée démocratique.

- 22 L'efficacité gestionnaire repose sur la recherche d'une meilleure adaptation de la gestion des territoires aux réalités économiques, sociales, locales contemporaines. Elle impose donc des règles d'équilibre entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central. À cet égard, « l'invention des Contrats de Plan Etat-Région » a été déterminante. Mais le risque de cette logique est de n'inscrire cette efficacité que dans un cadre administratif, donc de transformer la recomposition territoriale, en une simple réforme de l'État et d'en gommer tout le caractère politique novateur. Les recompositions territoriales n'apparaissent alors que comme des outils au service d'une réforme administrative de l'État. C'est tout le débat sur les compétences transférées. En ne percevant la décentralisation que comme un processus de transfert de compétences et en ne faisant des institutions locales que des gestionnaires de compétences, on s'engage dans une voie sans issue. Les transferts de compétence seraient des transferts de charges que l'État ne peut plus assumer financièrement, une manière facile de « dégraisser les dépenses publiques nationales » en les reportant sur les collectivités territoriales, avec comme conséquences de les transformer en « des machines technocratiques », coupées des réalités et uniquement soucieuses de mettre en œuvre une contractualisation à dimension variable. Chacune des collectivités et l'État feront donc un calcul « coût-intérêt » pour chaque transfert de compétences, en mettant d'un côté les avantages qu'elle en tirerait et de l'autre les désavantages qu'elle supporterait. On aboutira à ne donner en fait aucun réel pouvoir aux collectivités territoriales tout en affaiblissant l'État. Cela est d'autant plus mal ressenti lorsque les compétences proposées aux régions paraissent être un élément d'une politique générale de l'État, comme cela a été perçu dans les propositions faites par le Gouvernement de Monsieur Raffarin qui ont conduit, au cours des mouvements sociaux du printemps 2003, à mettre en doute l'opportunité même de la décentralisation.
- 23 La régionalisation-réforme de l'État n'intéresse pas plus les citoyens que la taille des départements ministériels quand ils n'expriment pas à son endroit la plus grande des hostilités.
- 24 Indifférence. Au second semestre 2003, les observateurs qui font l'opinion entre le Boulevard Saint-Germain et la rue de Varennes pouvaient donc prévoir une abstention massive aux élections régionales au nom de l'idée selon laquelle « la Région, cela n'intéresse personne ». Même chose d'ailleurs pour une Europe dont on ne perçoit souvent que la face technocratique.
- 25 Hostilité. Celle exprimée par les ATOS, parce que derrière « leur régionalisation », ils craignent une réforme qui affaiblit l'État.
- 26 La décentralisation et les recompositions territoriales n'ont d'intérêt pour l'État et pour les citoyens que si elles s'inscrivent dans un processus d'avancée démocratique. S'il s'agit de bâtir des échelons administratifs l'un au-dessus des autres, voire les uns à côté des autres, cela ne présente guère d'intérêt et au contraire génère de légitimes critiques sur la confusion d'échelons territoriaux, synonyme de gâchis pour bon nombre de nos concitoyens. Le paradoxe auquel on assiste aujourd'hui tient au fait qu'au fur et à mesure où monte une véritable aspiration à un pouvoir régional, « une soif de Région », l'idée décentralisatrice paraît s'essouffler. Cela tient largement au fait que les pouvoirs centraux politiques et technocratiques et le jacobinisme des élites parisiennes cherchent

à reprendre la main contre les pouvoirs décentralisés, accusés d'être « en voie de baronisation », que cela soit à travers l'absence de respect de la parole de l'État avec le Contrat de plan ou avec la main mise de plus en plus forte du contrôle de légalité ou la création des DTA.

- 27 Ce qui faisait la force de l'armature institutionnelle traditionnelle, c'est qu'elle était simple, comprise par tous. Tous les citoyens pouvaient, à travers elle, se reconnaître dans un projet collectif et s'identifier à sa commune, à son département dont il avait appris la liste par cœur à l'école.
- 28 Les recompositions territoriales sont beaucoup plus complexes. Elles ne paraissent pas, a priori, porteuses du projet collectif dont elles auraient besoin pour donner sens à la dispersion des aspirations individuelles qui sont dominantes. Si l'exercice de leurs compétences devient un enjeu purement technique et administratif, les collectivités territoriales n'ont plus de prises avec les citoyens. Une des plus grandes difficultés qu'ont connues les Régions, par exemple, depuis trente ans, c'est précisément de s'affirmer dans la proximité en raison même des compétences qui leur ont été dévolues. Il ne suffit pas de construire des lycées pour s'intéresser à la vie et au quotidien des lycéens. Il ne suffit pas de prendre en charge les transports ferroviaires pour répondre aux besoins quotidiens et aux mécontentements des usagers. Il ne suffit pas d'être en charge officiellement de l'aménagement du territoire pour imposer, à travers les contrats de plan, un vrai point de vue régional à l'État ou pour participer réellement à la planification urbaine des collectivités locales. C'est précisément de cette distance avec les citoyens que souffrent le plus les Régions et contre lesquelles elles se sont élevées en multipliant les interventions « hors compétences » qui, certes, les rapprochent des citoyens, mais génèrent souvent de la confusion entre les collectivités territoriales. D'une certaine manière, les financements croisés, si souvent décriés, sont un moyen, pour chacune des collectivités, de se rapprocher des citoyens.
- 29 Les recompositions territoriales ne consistent pas uniquement à redéfinir les compétences de l'État et de chacune des collectivités. La question qu'elles posent est celle de la lisibilité de l'action publique donc de la politique. Les citoyens ont besoin de proximité, non pas dans la gestion uniquement. Ils ont besoin d'exprimer leurs besoins, c'est tout l'enjeu des mécanismes multiples de consultation, concertation, démocratie participative. Mais ils ont aussi besoin d'en voir les effets. C'est à ce niveau qu'il conviendra dans les années à venir de redéfinir les politiques contractuelles qui perdent toutes leurs crédibilités dès lors qu'elles sont des engagements technocratiques dont la remise en cause par l'un et l'autre des contractants n'est jamais sanctionnée. À cet égard, l'échec des politiques de la ville mériterait un examen particulièrement attentif.

BIBLIOGRAPHIE

Albaeck (E.), Rose (L.), Strömberg (L.), Stahlberg (K.), (eds), *Nordic Local Government*, Helsinki, The Associations of Nordic Local Authorities, 1996.

- Bagnasco (A.), Le Galès (Patrick) (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- Balme (R.), « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle? », dans R. Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996.
- Bassolino (A.), *La Repubblica delle città*, Rome, Donzelli, 1996.
- Benko (G.), Lipietz (A.) (dir.), *La richesse des régions*, Paris, PUF, 2002.
- Caillosse (J.), « La modernisation de l'État: variations sur le modèle juridique d'administration », *Actualité juridique. Droit administratif*, 11, 1991, p. 755-764.
- Commaille (J.), Jobert (B.) (dir.), *Les métamorphoses de l'action publique*, Paris, LGDJ, 1996.
- Duran (P.), *Penser l'action publique*, Paris LGDJ, 1999.
- Gaudin (J.P.), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- Jobert (B.), « De la nécessaire incohérence de l'action étatique » dans B. Théret (dir.), *L'État, la finance, le social*, Paris, La Découverte, 1995.
- Jouve (B.), Lefèvre (C.) (dir.), *Villes, métropoles*, Paris, Economica, 1999.
- Le Galès (P.), *Politiques urbaines et développement local: une comparaison franco-britannique*, Paris, l'Harmattan, 1993.
- Le Galès (P.), *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
- Le Galès (P.), Lequesne (C.), (dir.), *Le Paradoxe des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- Leca (J.), *Gouvernance et institutions publiques. L'État entre sociétés nationales et globalisation*, Paris, miméo, 1995.
- Lorrain (D.), « De l'administration républicaine ou gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, 31 (4), 1991 p. 461-483.
- Mattina (C.), Allum (F.), « La personnalisation du gouvernement municipal en Italie, L'expérience du maire de Naples » *Pôle Sud*, 13, 200, p. 57-70.
- Montagné (M.-A.), *Le leadership local*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- Morel (B.), « Marseille, naissance d'une métropole », Paris, L'Harmattan, 1999.
- Pages (D.), « Les interventions économiques des collectivités locales », *Revue du Trésor*, Août-Septembre 2000.
- Péraldi (M.), *Le Temps des acteurs et les figures imaginaires de l'aménagement à Marseille*, Marseille: AGAM/CERFISE, 1989.
- Offner (J.-M.), Pumain (D.), *Réseaux et territoires*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1996.
- Schweisguth (E.), « La montée des valeurs individualistes », *Futuribles*, 200, 1995, p. 131-166.
- Storper (M.), *The Regional World*, New York, Guilford Press, 1997.
- Thoenig (J.-C.), « De l'incertitude en gestion territoriale », *Politiques et Management Public*, 3, septembre 1995.

RÉSUMÉS

Depuis quelques années, on assiste à un véritable mouvement de recomposition des territoires. L'agencement républicain traditionnel (État – département – commune) a été remis en question.

Les recompositions territoriales s'inscrivent donc dans le cadre général du processus de décentralisation, amorcé en 1982. Un immense travail législatif a donc été fait à partir de 1998 : loi sur les intercommunalités du 12 juillet 1999, loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain (SRU) de 2000, loi d'orientation d'aménagement et de développement du territoire du 21 juin 1999. Ces recompositions sont, pour une large part, une réponse à la crise de l'État dans le cadre des nouvelles données générées par l'internationalisation des échanges et par la globalisation. Mais elles se veulent aussi porteuses de formes nouvelles de démocratie de proximité. En ce sens, elles présentent une rupture avec la conception traditionnelle de l'État, méfiant à l'égard des pouvoirs locaux suspects d'être des contre-pouvoirs et cantonnés dans un rôle gestionnaire. Les recompositions territoriales s'inscrivent donc dans une double perspective : l'efficacité gestionnaire et l'avancée démocratique.

For a few years now we have been witnessing a real impulse toward a complete reorganization of the territories inside France. The traditional Republican distribution of constituencies (State, departments, communes) has been called into question. The reorganization of territorial constituencies falls within the scope of a general process of decentralization initiated in 1982. A tremendous legislative work is under way since 1998: law on the intermunicipal links of July 12 1999, law on solidarity and urban renewal (SRU) in 2000, blueprint law for territorial development of June 21 1999. Such reallocations are mainly a response to the State crisis in the new situation brought about by the internationalization of exchanges and globalization. But also the changes are meant to promote new forms of local democracy. In that scope, they break away from the traditional conception of a State distrustful of local powers which are seen as potential opposition forces and are restricted to a role of management. Territorial reorganizations are to be seen from a double viewpoint: management efficiency and democratic progress.

INDEX

Mots-clés : aménagement, politique, pouvoir, territoire

Index géographique : France

Index chronologique : Époque contemporaine

AUTEUR

BERNARD MOREL

Bernard Morel relève de l'Université d'Aix-Marseille et de l'UMR TELEMME. Ses champs d'action en enseignement et recherche sont : [l'économie](#) ; [la géographie](#) ; [l'aménagement et l'urbanisme](#)